



Bericht

der Landesregierung

Bekämpfung der Korruption in Schleswig-Holstein

Drucksache 14/1190

— Federführend ist der Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten.

**Bericht der Landesregierung:
BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION IN SCHLESWIG-HOLSTEIN**

I. Einleitung

Korruption ist auch in Deutschland zu einem Thema geworden, das die aktuelle, gesellschaftliche und kriminalpolitische Diskussion bestimmt. Hierzu hat auch die Medienberichterstattung beigetragen, die vermehrt über Korruptionsfälle berichtet.

Der in der öffentlichen Diskussion stets verwendete Begriff Korruption ist nicht eindeutig definiert. Er umfaßt mit Strafe bedrohte Handlungen ebenso wie ethisch moralisch verwerfliche Praktiken. In der kriminalpolitischen Diskussion beschreibt Korruption beide Seiten des Mißbrauchs amtlicher, wirtschaftlicher oder politischer Funktionen zur Erlangung eines persönlichen Vorteils: das Gewähren eines Vorteils zum Zwecke des eigenen Vorteils und die darauf erfolgte "Amtshandlung". Strafrechtlich ist unter Korruption vornehmlich Vorteilsgewährung, Vorteilsannahme, Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 331 - 334 Strafgesetzbuch) zu verstehen. Korruption nimmt auf nationaler und internationaler Ebene zu.

Untersuchungen bei Staatsanwaltschaften und Polizei haben ergeben, daß in Deutschland zunehmend weniger Menschen Bedenken haben, sich durch Schmiergelder Vorteile zu verschaffen (Vahlenkamp/Knauß, Korruption hinnehmen oder handeln?, BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1995, S 339).

Die Ursache hierfür wird dem oft zitierten Werteverfall zugeschrieben. Mehr und mehr werde wirtschaftlicher Gewinn zum alleinigen Maßstab für erfolgreiches Handeln zu Lasten sozialer Verantwortung. Dies berge die Gefahr in sich, daß auch korruptives Verhalten zur Erreichung dieses Ziels an gesellschaftlicher Akzeptanz gewinne, auch bei ansonsten rechtstreuen Bürgern.

Besonders korruptionsanfällige Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind nach Erkenntnissen der Staatsanwaltschaft insbesondere solche, in denen Aufträge zu vergeben sind, wie dies im großen Umfang im Baubereich der Fall ist, oder in denen Fördermittel bewilligt bzw. Genehmigungen, Erlaubnisse, Zulassungen, Gebote und Verbote erteilt oder ausgesprochen werden.

Eine gravierende Erscheinungsform der Korruption in diesen Bereichen ist die sog. strukturelle Korruption, die nach Einschätzung der Staatsanwaltschaft zum Teil schon ganze Branchen erfaßt hat. Sie beginnt bei längerfristiger Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und Unternehmensvertretern oft eher schleichend mit Gefälligkeiten, Einladungen, Werbegeschenken auf der einen und gefälliger Beschleunigung von Arbeitsvorgängen auf der anderen Seite. Daraus kann ein festgefügttes Korruptionsverhältnis entstehen, das planmäßig mit wechselnder Abhängigkeit von beiden Seiten bedient und gegen Einblicke anderer abgeschottet wird. Strukturelle Korruption zieht Kreise. Bei der Staatsanwaltschaft besteht der Eindruck, daß sich auch integre Unternehmen zu entsprechenden Machenschaften gezwungen sehen, um im Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Diese Zusammenhänge zeigen, wie gefährlich Korruption ist, zumal sie der Nährboden für mafiose Strukturen sein kann und schließlich dazu führen kann, das politische System zu untergraben. Korruption ist deshalb eine Gefahr für eine freie und rechtsstaatliche Gesellschaft, letztendlich für das freiheitliche demokratische System. Sie beeinträchtigt überdies das Vertrauen in die Integrität der öffentlichen Verwaltung als auch in ihre Funktionsfähigkeit. Durch die Ausschaltung eines fairen Wettbewerbs verursacht sie schweren volkswirtschaftlichen Schaden und ersetzt soziale Gerechtigkeit durch das Recht des Stärkeren und Trickreicheren.

Vor diesem Hintergrund ist hohe Wachsamkeit geboten.

Gleichwohl gibt es in Schleswig-Holstein auch heute noch keinen Anlaß zur Dramatisierung. Die Zahlen der eingeleiteten Korruptionsverfahren in Schleswig-Holstein haben seit 1993 kontinuierlich

lich zugenommen: 24 Ermittlungsverfahren im Jahre 1993, 36 Verfahren im Jahre 1994, 46 Verfahren im Jahre 1995 und schließlich 113 Verfahren im Jahre 1996; darin enthalten sind allerdings die zwischenzeitlich eingestellten 49 Ermittlungsverfahren wegen der sogenannten Herzklappenaffäre. Für das Jahr 1997 steht der Korruptionsbericht des Generalstaatsanwaltes mit genauen Daten noch aus. Nach vorläufiger Bewertung kann jedoch festgestellt werden, daß die Zahl der Ermittlungsfälle weit unter dem Niveau von 1996 liegt.

Die Schlußfolgerung, daß mit der steigenden Zahl der eingeleiteten Verfahren auch das korruptive Verhalten gestiegen ist, ist allerdings nicht ohne weiteres zulässig. Die Sensibilität der Bevölkerung und Behörden gegenüber korruptiven Verhaltensweisen hat zugenommen. Dadurch hat sich die Anzeigebereitschaft erhöht. Aus dem großen Dunkelfeld Korruption wird mehr an das Tageslicht befördert. Dazu trägt auch die Intensivierung der Verfolgungstätigkeit der staatlichen Ermittlungsorgane bei. Immerhin unterstreichen die Zahlen jedoch die Notwendigkeit einer wachsamten Korruptionsbekämpfung.

Nach staatsanwaltschaftlichen Erkenntnissen liegt das Schwergewicht der bisherigen Korruptionsfälle im öffentlichen Bereich auf kommunaler Ebene. Hier scheinen Kontrollen weniger stattzufinden oder zu greifen; hier besteht auch die größte Nähe zwischen Amtsträgern und Anbietern, die korruptive Verhaltensweisen fördert. Die aktuellen Fälle von Korruptionsverdacht in der Bau-, Bildungs- und Finanzverwaltung des Landes sind aber auch hier Anlaß genug, dem Thema Korruption besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dabei geht es nicht allein darum, die engagierten und teilweise in Sondergruppen arbeitenden Staatsanwaltschaften und Polizeibeamten bei ihrer Ermittlungsarbeit durch Verwaltungsexperten zu unterstützen und bekannt gewordene Korruptionsfälle wirksam zu ahnden (Repression). Es geht insbesondere auch darum, der Entstehung von Korruption durch vorbeugende Maßnahmen zu begegnen (Prävention).

Die Landesregierung sieht es als eine ihrer vordringlichen Aufgaben an, die Korruption nachhaltig zu bekämpfen.

II. Maßnahmen der Landesregierung

1. Auf Landesebene:

Die Landesregierung hat im Jahre 1995 eine "Interministerielle Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption" unter Federführung des Justizministers eingerichtet. Die Arbeitsgruppe hat ihren Abschlußbericht im Dezember 1995 vorgelegt. Er enthält Empfehlungen darüber, wie sensible Bereiche der öffentlichen Verwaltung vor Korruptionsgefahren besser geschützt werden können, namentlich durch Stärkung des Problembewußtseins der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, durch Intensivierung interner Kontrollen, durch Verschärfung des öffentlichen Dienstrechts zur Annahme von Geschenken und zur Nebentätigkeit, durch bessere Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verwaltung, durch Einrichtung einer Zentralen Stelle Korruption, durch Neuregelung des Beschaffungs- und Vergabewesens sowie durch Auftragsvergabesperrn für korruptionsüberführte Unternehmen.

Auf dieser Basis sind zur Bekämpfung der Korruption folgende **Maßnahmen** umgesetzt bzw. initiiert worden:

- Die Landesregierung hat im September 1996 einen **"Erlaß zur künftigen Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden bei Bekämpfung der Korruption"** beschlossen, der am 01.11.1996 in Kraft getreten ist (Amtsblatt Schleswig-Holstein 1996, S. 648). Dieser Zusammenarbeitserlaß verpflichtet die Verwaltungsbehörden u.a. dazu, die Strafverfolgungsbehörden auf Anhaltspunkte für korruptionstypische Straftaten hinzuweisen und sie bei den Ermittlungen weitestmöglich zu unterstützen. Im Gegenzug soll die Staatsanwaltschaft die Verwaltungsbehörden vor der Einstellung von Ermittlungsverfahren und auch hierüber hinaus beteiligen, sie insbesondere auch bei der Auslegung von Vorschriften beraten.

- In Ausführung des Zusammenarbeitserlasses hat die **"Zentrale Stelle Korruption"** beim Generalstaatsanwalt in Schleswig am 1. Januar 1997 ihre Arbeit aufgenommen. Diese Stelle soll Erkenntnisse über die Lage der Korruption in Schleswig-Holstein sammeln, auswerten und hierüber Lageberichte erstatten, in Korruptionsfragen beratend tätig werden und ressortübergreifende Fortbildungsseminare veranstalten, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den einzelnen Ressorts in Fragen der Korruption zu sensibilisieren und zu schulen.

- Das Landeskriminalamt hat ein **Fortbildungskonzept zur Korruptionsbekämpfung** einschließlich der Bekämpfung der strukturellen Korruption erarbeitet, das nach ressortinterner Abstimmung in das Fachgremium der IMK, die AG Kripo, eingebracht werden soll. An der Verwaltungsfachhochschule Altenholz - Fachbereich Polizei - und der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung werden derzeit Fortbildungskonzepte zum Themenkreis Korruption entwickelt. Diese Veranstaltungen werden - koordiniert durch die Zentrale Stelle Korruption - auch für polizeiexterne Personen aus anderen Verwaltungsbereichen zugänglich sein.

- In den korruptionsgefährdeten Bereichen werden **interne Geschäftsprüfungen** vorgenommen. Bei Entscheidungen gilt das **Mehraugenprinzip**. Modellhaft ist bei der Oberfinanzdirektion Kiel eine **Prüf- und Beratungsgruppe** eingerichtet worden, die für die Korruptions- und Preisabsprachebekämpfung zuständig ist. Ihr sind zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus allen Fachbereichen der Bauverwaltung zugeordnet. Diese Prüf- und Beratungsgruppe erweist sich als wirksames Kontrollinstrument auch deshalb, weil sie wegen ihrer Beratungsfunktion hohe Akzeptanz genießt.
Die Fachkliniken Schleswig, Neustadt und Heiligenhafen, die der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales unterstehen, haben zur Verhinderung von Korruption **Stabsstellen für die Innenrevision** eingerichtet; diese

überprüfen regelmäßig stichprobenartig Einzelfälle im Beschaffungswesen und führen unvermutete Kassen- und Belegprüfungen durch. Im übrigen werden Bestell- und Zahlgeschäfte von unterschiedlichen Mitarbeitern ausgeführt. Es gibt eine formale Regelung der Einkäufe auf der Grundlage einer Beschaffungsordnung. Die Annahme von Belohnungen und Geschenken ist verboten.

- Eine bessere Überprüfung in den Kommunen ist durch die **Neufassung der §§ 94 Abs. 4, 115 Abs. 1, 116 Abs. 1 Gemeindeordnung sowie der §§ 5 Abs. 2, 7 Abs. 5 Kommunalprüfungsgesetz** (i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 - GVOBl. 1996 - 33 ff. -) sichergestellt, die seit dem 1. April 1996 in Kraft ist. Danach gilt, daß die Rechnungsprüfungsämter sich in bedeutsamen Angelegenheiten unmittelbar an die Gemeindevertretung wenden können, sich ihre Prüfungstätigkeit nunmehr auch auf "Eigenbetriebe **und** andere Sondervermögen" erstreckt sowie im Rahmen ihrer überörtlichen Prüfung mehrere kommunale Körperschaften gleichzeitig in eine Prüfung einbeziehen und so eine Querschnittsprüfung vornehmen können.

- Das Innenministerium hat den **Entwurf einer einheitlichen Landesbeschaffungsordnung** erstellt. Dieser sieht vor, bei Beschaffungen möglichst zwischen Bedarfsstelle und Beschaffungsstelle zu trennen, die Dienst- und Fachaufsicht besonders intensiv und sorgfältig wahrzunehmen, Nebentätigkeitsgenehmigungen bei möglicher Interessenskollision zu versagen, die Vorgehensweise im Beschaffungsfall schriftlich zu dokumentieren, die Unterschriftenbefugnis zu regeln, an Ausschreibung und Zuschlag unterschiedliche Stellen zu beteiligen, Ausschreibungsangebote bis zur Öffnung unter Verschluss zu halten und durch Verhandlungsleiter zu öffnen, die nicht an der Vergabe beteiligt sind, Angebote mit einem Gesamtvolumen über 5.000,-- DM von mindestens zwei Mitarbeitern rechnerisch zu überprüfen und die Vergabe nach Auftragsvolu-

men und Auftragnehmer statistisch zu erfassen. Eine Überprüfung dieser Grundsätze ist durch die Einrichtung einer Innenrevision vorgesehen.

Den Kommunen ist mit Erlaß vom 6. April 1995 (Amtsblatt Schleswig-Holstein S. 382) empfohlen worden, eine Ausschreibungs- und Vergabeordnung zu erlassen, die dem Gebot der präventiven Korruptionsbekämpfung Rechnung trägt.

- Auf Betreiben des Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr ist die **Überwachung von Planungsbüros einschließlich der Einholung von Verpflichtungserklärungen der leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** durch eine bundeseinheitliche Regelung sichergestellt worden, die durch einen Runderlaß in den Straßenbauverwaltungen verbindlich eingeführt worden ist (Allgemeiner Runderlaß Straßenbau Nr. 13, 1997 des Bundesministeriums für Verkehr vom 24. März 1997). Nach den Feststellungen der Staatsanwaltschaft kommt es bei Einschaltung privater Planungsbüros häufiger zu korruptivem Verhalten.
- Neue Verwaltungsvorschriften zum **Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken** sollen unmittelbar nach Anpassung des § 86 Landesbeamtengesetz an das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 (BGBl I, S. 2038) erlassen werden. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes, des Landesrichtergesetzes und des Gesetzes über die Datenzentrale Schleswig-Holstein vom 22.10.1997 (Drucksache 14/1055) liegt derzeit dem Schleswig-Holsteinischen Landtag vor. Eine Anpassung des § 86 Landesbeamtengesetz im Sinne der Neuregelung im Gesetz zur Bekämpfung der Korruption könnte noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren vorgenommen werden.
- In gleicher Weise ist eine **Verschärfung des Nebentätigkeitsrechts** für Beamtinnen und Beamte auf der Grundlage des Zwei-

ten Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetzes vom 09.09.1997 umzusetzen (BGBl. I, S. 2294). Dieses Gesetz erweitert die Auskunftspflicht bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten (Nachweis über Entgelte und geldwerte Vorteile), ermächtigt die Länder, für genehmigungsfreie Nebentätigkeiten eine Anzeige- und Auskunftspflicht einzuführen, erweitert die Regelungsbefugnis des Ordnungsgebers, führt einen weiteren Versagungsgrund (Ausübung eines Zweitberufs) ein und befristet Nebentätigkeitsgenehmigungen generell auf längstens fünf Jahre.

- Die Oberfinanzdirektion hat vorläufig für die Vergabe von Bauaufträgen der Landesverwaltung eine **Auftragsvergabesperre für korruptionsüberführte Unternehmen** angeordnet. Die landesweite Einführung einer solchen Auftragsvergabesperre wird angestrebt. Sie bedarf wegen tatsächlicher und rechtlicher Schwierigkeiten insbesondere mit Blick auf die Erstellung einer zentralen Melde- und Informationsliste der Abstimmung. Für die Kommunen sollten diese Regelungen empfehlenden Charakter haben.

2. Auf Bundesebene:

Auf Bundesebene gehört Schleswig-Holstein zu den Ländern, die sich für eine Effektivierung des Korruptionsstrafrechtes eingesetzt haben. Bei der Novellierung der Korruptionstatbestände des Strafgesetzbuches hat Schleswig-Holstein sich im Bundesrat mit anderen Ländern dafür ausgesprochen, über eine Verschärfung der einschlägigen Strafraumen und der Strafbarkeit des Ausschreibungsbetruges hinaus den Nachweis von Korruptionstatbeständen zu erleichtern. Schleswig-Holstein ist dafür eingetreten, bereits jede Zuwendung im Zusammenhang mit der Amtsführung unter Strafe zu stellen, um das sogenannte "Anfüttern", also das allmähliche Hineinführen eines Amtsträgers in Abhängigkeit durch wachsende Zuwendung, zu bestrafen. Die Landesregierung hat sich im Bundesrat auch dafür eingesetzt, bei den Korruptionsdelikten die sogenannte Kronzeugenregelung einzufüh-

ren, um korruptive Zusammenhänge besser aufdecken zu können und Beteiligten die Möglichkeit zu geben, aus der Korruption auszu- steigen. Diese Forderungen Schleswig-Holsteins haben auf Bun- desebene jedoch keine Mehrheit gefunden.

Mit der Stimme Schleswig-Holsteins ist das "Gesetz zur Bekämp- fung der Korruption" (Bundesgesetzblatt I 1997; S. 2038) verab- schiedet worden, das unter anderem Strafschärfungen vorsieht und den Nachweis der bislang strengen sogenannten Unrechtsver- einbarung erleichtert. Danach ist zwar nicht - wie von Schles- wig-Holstein gewünscht - jede Zuwendung "im Zusammenhang mit der Amtsführung" unter Strafe gestellt, aber immerhin jede Zu- wendung bzw. jede Annahme einer Zuwendung für die Dienstaüs- übung allgemein. Das neue Gesetz erweitert darüber hinaus die Strafbarkeit auf besonders verpflichtete Leiter privater Pla- nungsbüros und stellt auch Vorteilszuwendungen an Dritte, die mit dem Diensthabenden in Beziehung stehen, unter Strafe. Schließlich ist die wettbewerbsbeschränkende Absprache bei Aus- schreibungen, der sogenannte Ausschreibungsbetrug, in das Strafgesetzbuch übernommen worden.

Damit sind die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzun- gen für die Bekämpfung der Korruption deutlich verbessert wor- den. Sie können nur dann voll wirksam werden, wenn alle daran mitwirken, das Unrechtsbewußtsein in der Gesellschaft im Zusam- menhang mit Korruption zu verschärfen.

